

# EL INFORME SOBRE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA DEL GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA (2014): ASPECTOS JUDICIALES

JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN YAGÜE

*Prof. Contratado Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura*

## SUMARIO

- I. Introducción: sobre la división de poderes, el Estado de Partidos, el Poder Judicial y la corrupción.
- II. El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, GRECO, y el método de elaboración del Informe de Evaluación sobre España de 2014.
- III. El contenido del Informe de Evaluación sobre España de 2014: recomendaciones para evitar la corrupción en el Poder Judicial.
- IV. Conclusiones.

*«No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la vida de los ciudadanos. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.»*

*Del espíritu de las leyes. Montesquieu. 1748*

## I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA DIVISIÓN DE PODERES, EL ESTADO DE PARTIDOS, EL PODER JUDICIAL Y LA CORRUPCIÓN

El presente trabajo se centra en el análisis del Informe de Evaluación sobre España que el Grupo de Estados contra la Corrupción, en el marco del Consejo de Europa, publicó en enero de 2014 y, concretamente, tiene por objeto específico es-

tudiar todas aquellas medidas y recomendaciones que en él se contienen respecto de aquello que concierne a la lucha y la prevención de la corrupción en el ámbito del Poder Judicial en nuestro Estado<sup>1</sup>.

Como veremos en detalle, las principales objeciones y reparos a este respecto que contiene el Informe tienen como eje común la necesidad de intensificar la separación del Poder Judicial del resto de Poderes del Estado y de cualquier sombra de influencia sobre él por parte de los partidos políticos; algo que por otra parte es ya un problema tradicional e intrínseco del constitucionalismo. Tal y como el mismo Informe indica, en España no existe ni está extendida una corrupción judicial de magistrados que se dejen sobornar por cualquiera para dictar sentencia en uno u otro sentido, pero sí que el Grupo contra la Corrupción advierte de la seria amenaza de interferencia en el Poder Judicial, fundamentalmente en sus órganos de gobierno y en los máximos órganos de la judicatura, por parte de los partidos políticos y de los órganos constitucionales ejecutivos y legislativos que éstos colonizan; hecho éste que, por otra parte, ya ha sido advertido por la doctrina desde hace tiempo respecto del Poder Judicial español<sup>2</sup>.

Por esta razón, porque que el Informe, al señalar ciertas manifestaciones concretas de los mismos que pueden desembocar en prácticas corruptas en España, revela la existencia en nuestro ordenamiento de problemas clásicos del Derecho constitucional que pueden conducir a la corrupción de todo el sistema, hemos considerado oportuno comenzar este trabajo recordando brevemente al lector, por un lado, la significativa importancia que para el constitucionalismo ha tenido el deslinde del Poder Judicial de los otros Poderes del Estado —que se ha pretendido asegurar, fundamentalmente, mediante la independencia de Poder Judicial— y, por otro lado, traer a colación también aquí la significativa alteración del orden constitucional y de la esencia de la democracia que puede llegar a producirse a través del Estado de Partidos.

1 GRECO (CONSEJO DE EUROPA), *Informe de Evaluación-España: Prevención de la corrupción respecto de los miembros del Parlamento, Jueces y Fiscales*. Cuarta Ronda de Evaluación, GRECO EVAL IV Rep (2013) 5E, adoptado por el 62º Pleno el 6 de diciembre de 2013 y publicado el 15 de Enero de 2014. Puede consultarse una traducción al castellano en la siguiente Web del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5\\_Spain\\_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_ES.pdf) (última consulta 10 julio de 2014). En adelante nos referiremos a él como Informe 2014.

2 NIETO, A., *El desgobierno judicial*, Madrid, Ed. Trotta, 2005, pp. 245 y 246: «*Politización de las Justicia es un rótulo amplio en el que se cobijan elementos diferentes. En el nivel más superficial aparecen la interferencias políticas en la vida judicial en procesos concretos, como son los procesos políticos en sentido propio, y las intromisiones aisladas en los litigios que afectan al Estado, al gobierno, a los partidos políticos y a sus miembros relevantes. En un nivel más profundo todas estas maniobras individuales se traban en la operación estratégica de ocupación del CGPJ, a través del cual se posibilita la manipulación política (disfrazada de autogobierno) de toda la organización. En un tercer nivel, en fin, está la gran cuestión del desplazamiento de la resolución de ciertos conflictos, desde el lugar constitucionalmente previsto al judicial que no es el suyo pero que tampoco puede inhibirse de su conocimiento cuando es llamado a ello, si bien tenga que desnaturalizar su función originaria y produzca efectos perversos en la vida política*».

Como se sabe, la teoría clásica de la división de poderes<sup>3</sup> y sus consiguientes evoluciones propugnaban que solo el poder puede controlar al poder, y que para que dicho control del fuera posible y plausible, el poder, lejos de estar concentrado, debía ser dividido y articulado a través de un mecanismo de equilibrios y balances, siendo imposible la existencia de Constitución en ausencia de dicha segmentación<sup>4</sup>. Dentro de la tripartición clásica del poder, propia del constitucionalismo liberal que ha evolucionado hasta nuestros días, se instaba la necesidad de establecer un «Poder Judicial», al que atribuir la función de aplicar la Ley y proteger los derechos, fundamentalmente en aquello que tiene que ver con el ámbito individual<sup>5</sup>. Por lo que respecta al contexto de la vigente Constitución Española<sup>6</sup> el artículo 117 delimita, como es conocido, la composición de Poder

3 MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, en Montesquieu, *Ouvres Complètes*, Paris, Ed. du Seuil, 1964, p. 586 : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choques qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. (...) Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de la exécutive ».

4 GREPPI, A.; *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Ed. Trotta, 2013, p. 92: «Desde el punto de vista ideológico, la tesis fundamental de la separación puede ser reconducida a un argumento extremadamente genérico pero difícilmente rechazable, sobre la división del trabajo en la adopción de decisiones. En su versión más difundida, que asoma en Locke, y encuentra su formulación típica en Montesquieu, el principio de la separación es el reflejo de una ley muy general de la política según la cual toda fuerza, en ausencia de límites, tiende a expandirse y finalmente a corromperse hasta volverse despótica. La consecuencia obvia es, por supuesto, la necesidad de frenar el poder mediante el poder, fragmentándolo, porque solo de este modo es posible asegurar la libertad. En una segunda versión, que aparece en Madison, pero tiene antiguos precedentes, el principio de la separación de poderes deriva de una máxima conforme a la cual se considera que nadie puede ser juez en causa propia: la persona que dicta la ley no puede ser quien la aplique, y viceversa, porque de lo contrario nunca podría haber verdaderas leyes. Todo se reduciría a la voluntad arbitraria de quien tiene capacidad para tomar decisiones. Una tercera versión del principio general, más radical y quizás mas sugestiva que las anteriores, es la que ofrece Sieyès cuando afirma, en la lógica de la revolución, que solo pueden ser legítimos los poderes artificiales constituidos, esto es, creados por una norma que los instituye y al mismo tiempo los limita. Todos los poderes no-artificiales son ilimitados y, en consecuencia despóticos. La formulación más fulgurante de esta idea, aunque cargada de toda clase de complejidades interpretativas, está en el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789».

5 DUGUIT, L. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1798*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996, pp. 82 y 83: «Los hombres de 1789-91 se equivocaron haciendo del orden jurisdiccional, que no es más que una rama del poder ejecutivo, un poder independiente; pero, no obstante, comprendieron y analizaron claramente su verdadero objeto. Captaron la distinción entre interés colectivo e interés individual. Afirmaron muy justamente que el orden judicial es siempre el encargado de aplicar la leyes, en tanto que afectan más directamente al interés individual, y, por eso mismo, el encargado de proteger los derechos individuales en todos los casos, sin distinguir si esta protección plantea o no un litigio. Comprendieron que, al contrario, la autoridad administrativa subordinada al poder ejecutivo, está encargada de aplicar las leyes en la que medida en que afectan directa y principalmente al interés colectivo, exista o no cuestionamiento. Esta era, en el fondo, la doctrina de Montesquieu (...)». TOCQUEVILLE, A.; *La democracia en América*, Barcelona, Ed. RBA, 2005, pp. 103 y ss. Tocqueville le dedica un capítulo, el sexto del primera parte, a describir las características del Poder Judicial en Estados Unidos que, como se sabe, gozaba de un peso político mayor dentro del sistema constitucional en tanto que ya desde los primeros momentos del constitucionalismo norteamericano, en concreto desde la Sentencia Marbury vs. Madison (1803) se autoatribuyó el control de constitucionalidad difuso de la ley. Vid. *in extenso* en este sentido, LAMBERT, E, *El gobierno de los jueces*, Madrid, Ed. Tecnos, 2010.

6 Vid. *in extenso* sobre el Poder Judicial en el constitucionalismo histórico español en ALZAGA VILLAMIL, O.; «El Poder Judicial en las Constitucionales Españolas», en VV.AA, *Constitución y Poder Judicial. XXV Aniversario de la Constitución de 1978*, Madrid, Ed. Consejo General del Poder Judicial, 2003. y

Judicial, integrado por Jueces y Magistrados, y perfila sus rasgos característicos y su función como «administradores» de la justicia que emana del pueblo<sup>7</sup>.

Por su parte, el Estado de Partidos y su perversión<sup>8</sup>, de cuyos peligros ya nos advirtieron los revolucionarios norteamericanos<sup>9</sup>, tiene lugar cuando el sistema político constitucional de división de poderes y de equilibrios y balances se ve directamente alterado por la colonización del mismo que se opera por parte de los partidos políticos<sup>10</sup>, en tanto que, a través de ellos se subvierte en cierta forma la democracia política en partitocracia<sup>11</sup>. Así, sin alterarse la letra de la Constitución, ésta se ve indefectiblemente afectada por la red material del partido político que permea transversalmente las barreras existentes para la división del poder, aprovechando los distintos puntos de conexión y resquicios que el sistema constitucional ofrece, puesto que la división de poderes nunca se configuró efectivamente como algo absoluto y perfectamente estanco<sup>12</sup>. De modo que, si bien las decisiones políticas se im-

APARICIO, *El status del Poder judicial en el constitucionalismo español (1808-1936)*, Barcelona, Ed. Universitat de Barcelona, 1995.

7 OTTO, I.; *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ed. Ministerio de Justicia, 1989.

8 NEGRI, A. *La forma-Estado*, Madrid, Ed. AKAL, 2003, p. 123: «¿Qué es el Estado de partidos? Se trata de la forma democrática del Estado en la que la relación con la sociedad civil-es decir, con la relación de representación moderna- está materialmente determinada y garantizada a través de un sistema de partidos. Sin embargo, cada uno de los elementos de esta definición se revela problemático: ¿el sistema de los partidos garantiza realmente el correcto funcionamiento del mecanismo de representación, asegurando por ende el funcionamiento democrático de la máquina estatal? Frente a este interrogante, no tarda en imponerse una desazón difusa, de tal suerte que la definición, en vez de esclarecer, parece aludir a otros problemas, a menudo inadvertidos pero siempre presentes».

9 WASHINGTON, G.; *Farewell Address to the People of the United States*, 1796: «The alternate domination of one faction over another, sharpened by the spirit of revenge natural to party dissension, which in different ages and countries has perpetrated the most horrid enormities, is itself a frightful despotism. But this leads at length to a more formal and permanent despotism. The disorders and miseries which result gradually incline the minds of men to seek security and repose in the absolute power of an individual; and sooner or later the chief of some prevailing faction, more able or more fortunate than his competitors, turns this disposition to the purposes of his own elevation on the ruins of public liberty. Without looking forward to an extremity of this kind (which nevertheless ought not to be entirely out of sight) the common and continual mischiefs of the spirit of party are sufficient to make it the interest and the duty of a wise people to discourage and restrain it. It serves always to distract the public councils and enfeeble the public administration. It agitates the community with ill founded jealousies and false alarms, kindles the animosity of one part against another, foment occasionally riot and insurrection. It opens the door to foreign influence and corruption, which find a facilitated access to the government itself through the channels of party passions.»

10 OSTROGORSKI, M. *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Ed. Trotta, 2008, p. 57: «(el formalismo de partido) ha comprimido al individuo y rebajado el nivel de la sociedad política, ha adormecido la responsabilidad individual, recompensando la cobardía en la vida política, ha puesto diques al libre curso de la opinión y dejado al individuo indefenso ante ella, ha envilecido el ideal, rebajado la moral pública y reducido al ciudadano a la condición de instrumento inerte que todos los explotadores de los asuntos públicos pueden manejar a su antojo».

11 ALGUACIL, J.; *Estado de partidos: participación y representación*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2013, p. 29: «(...) la relación representante-representado es interferida por las relaciones elector-partido y elegido-partido. El voto del elector, así, se ve transformado paulatinamente de un voto al candidato a un voto al partido; el candidato lo es quizá realmente, en primer lugar, ante su partido, y después, es representante, al menos parcialmente, no del pueblo, sino de su partido, a quien en último extremo debe el escaño.»

12 Téngase en cuenta en este sentido lo que ya indicara DUGUIT respecto de la errónea interpretación de la división de poderes, en tanto que ésta nunca es absoluta. DUGUIT, L., *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1798*, op. cit., p. 14: «(...) empapada del espíritu clásico hecho de deducciones lógicas, seducida por los principios absolutos, confiada en su omnipoder, en su virtud mágica, no lee en El Espíritu de las Leyes más que en las fórmulas generales y sintéticas; no ve que Montesquieu se limita a reproducir las reglas de la constitución inglesa,

putan formalmente a los órganos constitucionales, en la realidad de lo fáctico éstas provienen de los partidos políticos en ellas representados. En resumen, la división de poderes constitucionalmente establecida puede llegar a verse directamente desbordada en la práctica por los nexos partidocráticos existentes entre los integrantes de los diversos poderes<sup>13</sup>, por mucho que formalmente exista y se consagre constitucionalmente la tripartición del poder o cualquier división de mismo ya sea ésta horizontal, vertical o cualesquiera otras<sup>14</sup>. En el caso concreto que nos ocupa se trata de analizar cómo esta perversión del Estado de Partidos afecta al Poder Judicial, en tanto que el GRECO ha indicado diversos epítomes de este problema de interferencia de los partidos en la actividad y el gobierno del Poder Judicial en España como posibles fuentes de corrupción.

Como se sabe, la corrupción constituye una de las más deleznales manifestaciones del abuso del poder y<sup>15</sup>, por tanto, es una de las conductas que mas agravan el orden constitucional y a la comunidad política en él constituida<sup>16</sup>. Y de entre todas las concretas manifestaciones en las que la corrupción puede hacerse presente en una sociedad, una de la que más repugna es aquella que afecta a los órganos encargados de impartir justicia, puesto que el Poder Judicial, a través de los órganos judiciales que lo encarnan, constituye la garantía última en quien se deposita la función de ser valedor del ordenamiento jurídico y de su restablecimiento respecto de los quebrantos de los que haya sido objeto<sup>17</sup>. Tal y como hemos advertido al ini-

*que no admite la separación de poderes más que en la medida en que se practica en Inglaterra, que una división absoluta desemboca fatalmente en la concentración de todos los poderes en uno solo; no ve, en fin, que en la continuación del capítulo VI Montesquieu muestra con claridad meridiana, que una íntima solidaridad, que una colaboración constante debe unir a los diferentes poderes del estado (...)*»

13 RUBIO, F.; «Defectos de forma» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 100, 2014, p. 138: «La nueva realidad de los partidos altera tanto el equilibrio entre las instituciones propias del parlamentarismo que pone en cuestión su propia razón de ser».

14 SCHMITT, C.; *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008. GARCÍA-PELAYO, M.; *El Estado de partidos*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986.

15 Transparencia Internacional, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, Ed. Transparencia Internacional, 2009, p. 14: «Corrupción: consiste en el abuso del poder para el beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política según la cantidad de fondos perdidos y el sector en que se produzca».

16 TORTOSA, J.M.; *Corrupción, corregida y aumentada*, Barcelona, Ed. Icaria, 2013, p. 86: «¿Por qué hay que luchar contra la corrupción? La respuesta puede ser muy sencilla: porque si no se hace, la corrupción acaba con toda la sociedad». HUBER, «La lucha contra la corrupción desde una perspectiva supranacional» en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, diciembre 2002, p. 95: «Es algo sabido que la corrupción es considerada hoy en día como un gran problema social que puede poner el peligro la estabilidad y la seguridad de las sociedades, amenazar el desarrollo social, económico y político y arruinar el valor de la democracia y la moral. Esto vale a escala nacional como internacional.»

17 NIETO, A.; *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ed. Ariel, 2012 (2ª Ed.), p. 358: «En primer término, los jueces y tribunales defienden a la sociedad y a los ciudadanos de sus agresores: los delincuentes son castigados y la amenaza de este castigo les impulsa a desistir de sus propósitos criminales. Por ello, cuando la Justicia está mal administrada, los delincuentes se sienten impunes, al menos estadísticamente, y la inseguridad reina en la calles, domicilios y oficinas. En segundo lugar, los jueces y tribunales garantizan el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales de los particulares (...). Además, la simple presencia de los jueces convierte en público todo lo que originariamente podía ser tenido por privado. Y en tercer lugar, los tribunales son el contrapeso más importante del Poder, el freno de su arbitrariedad».

cio, la corrupción de los Jueces y Magistrados en España que preocupa al GRECO no proviene de que éstos malbaraten su integridad profesional a través de la venta de sus fallos al mejor postor de entre los que ante ellos claman Justicia; sino que la principal amenaza corruptora de Poder Judicial español y de sus integrantes proviene de los partidos políticos y de la sospecha de que éstos, a través de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, puedan influir a favor propio en la actividad judicial, fundamentalmente en los más Altos Tribunales, y también en los órganos de gobierno y gestión de Poder Judicial, concretamente en el Consejo General del Poder Judicial.

Bosquejado el contexto constitucional dogmático en el que a nuestro juicio se inserta el Informe del GRECO en lo que a la corrupción del Poder Judicial concierne, hemos considerado oportuno dividir nuestro análisis sobre dicho Informe en tres partes. En primer lugar, referiremos qué es y cómo se articula el Grupo de Estados contra la Corrupción, GRECO, para después indicar cómo se ha realizado el Informe de 2014 y, específicamente, la parte contenida en él relativa a los Jueces y Magistrados. En segundo lugar, nos centraremos en análisis de los problemas y amenazas de corrupción más significativos de los contenidos en el Informe. Y, en último y tercer lugar, a la vista de todo lo analizado anteriormente, nos proponemos ofrecer al lector unas breves conclusiones personales.

## II. EL GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA, GRECO Y EL MÉTODO DE ELABORACIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE ESPAÑA DE 2014

El Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, conocido por su acrónimo GRECO, fue creado a través de una decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa en mayo de 1998. Este Grupo nace con la finalidad mejorar la capacidad de los Estados miembros integrados en él en la lucha contra la corrupción<sup>18</sup>. Para ello los Estados parte del mismo acordaron someterse a procesos periódicos de evaluación mutua, de modo que la influencia y la presión *inter pares* contribuyera a la puesta en marcha, en su caso, de medidas y compromisos concretos contra la corrupción en los respectivos Estados evaluados, cuya implementación

18 Resolución (98) 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada en su 102ª Sesión el 5 de mayo de 1998, autorizando el establecimiento del Grupo de Estados contra la Corrupción; y Resolución (99) 5, adoptada el 1 de mayo de 1999, estableciendo el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO); Vid. en detalle sobre el funcionamiento del GRECO en el Estatuto de Funcionamiento del Grupo de Estados contra la Corrupción, que figura como anexo a la Resolución (99) 5, y el Reglamento interno del funcionamiento del GRECO (2012) 26E, adoptado por el Plenario de Representantes en octubre de 1999, modificado por última vez en octubre de 2012; puede consultarse una copia del mismo en el la siguiente web oficial del Consejo de Europa [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2012\)26\\_RulesOfProcedure\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2012)26_RulesOfProcedure_EN.pdf) (última consulta 10 de julio de 2014). En adelante nos referiremos a este documento como Estatuto del GRECO.

sería posteriormente valorada de nuevo<sup>19</sup>. El GRECO toma como referencia para su actividad de control los veinte Principios Rectores en la lucha contra la corrupción adoptados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en noviembre de 1997, así como otros instrumentos legales e internacionales en la materia<sup>20</sup>.

En la actualidad el GRECO está integrado por un total de cuarenta y ocho Estados europeos, dentro los cuales están los veintiocho Estados miembros de la UE<sup>21</sup>, y a los que se suma también los Estados Unidos de América. El GRECO está conformado por dos representantes nombrados por cada uno de los Estados parte, designándose de entre ambos a uno de ellos como jefe de la delegación estatal correspondiente<sup>22</sup>. Además de estos representantes estatales, el GRECO también cuenta con una serie de expertos en lucha contra la corrupción propuestos por cada uno de los Estados miembros<sup>23</sup>. Estos expertos, articulados a través de grupos de trabajo<sup>24</sup>, son los encargados de llevar a cabo las visitas y respectivas evaluaciones de los Estados participantes<sup>25</sup>, en base a los cuestionarios que para cada ronda de evaluaciones se adoptan en función de las manifestaciones concretas de corrupción que pretendan investigarse y combatirse<sup>26</sup>. Una vez realizadas las evaluaciones se redactan los correspondientes informes preliminares<sup>27</sup>, que serán finalmente aprobados por el Plenario de los representantes del GRECO, y contendrán, en su caso, recomendaciones dirigidas a cada Estado, pudiendo, además, ser elevados a públicos siempre previo consentimiento del Estado evaluado<sup>28</sup>.

El Informe de 2014 sobre España que ahora analizamos se enmarca en la Cuarta Ronda de evaluaciones del GRECO que fue puesta en marcha en el año 2012, y que para todos Estados parte se centra en la prevención de la corrupción respecto de los miembros del Parlamento, los Jueces y los Fiscales. Anteriormente España ha sido evaluada por el GRECO en otras tres ocasiones: en el año 2000, en marco de la Primera Ronda de Evaluación, respecto de las autoridades nacionales encargadas de la lucha contra la corrupción<sup>29</sup>; en el año 2004, en el marco de la Segunda Ronda

19 Artículo 1 y Artículo 15.6 del Estatuto del GRECO.

20 Resolución (97) 24 del Comité de Ministros sobre los Veinte Principios Rectores para la lucha contra la corrupción, adoptada en su 101ª Sesión el 6 de noviembre de 1997.

21 Téngase en cuenta que la Unión Europea colabora también estrechamente con el GRECO en la lucha contra la corrupción. Vid. CAMISÓN YAGÜE, J.A., «El informe anticorrupción de la Unión Europea» en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 32, 2013, pp. 385 y ss.

22 Artículo 6 del Estatuto del GRECO.

23 Artículo 10.4 del Estatuto del GRECO. Cada Estado designará un número máximo de cinco expertos capacitados para llevar a cabo las correspondientes tareas de evaluación.

24 Artículo 12 del Estatuto del GRECO.

25 Artículo 13 del Estatuto del GRECO.

26 Artículo 11 del Estatuto del GRECO.

27 Artículo 14 del Estatuto del GRECO.

28 Artículo 15 del Estatuto del GRECO.

29 GRECO (CONSEJO DE EUROPA), *Informe de Evaluación-España*. Primera Ronda de Evaluación, GRECO EVAL I Rep (2001) 1E, adoptado por el 5º Pleno del GRECO, 11-15 de junio de 2001. Puede consultarse en inglés en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)1\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)1_Spain_EN.pdf) (última consulta 10 julio de 2014).

de Evaluación, sobre los resultados económicos de la corrupción, participación de las personas jurídicas en la corrupción, blanqueo de capitales y corrupción en la Administración<sup>30</sup>; y en 2008, en lo concerniente a incriminaciones por corrupción y transparencia en la financiación de partidos políticos<sup>31</sup>.

Para la preparación y realización del Informe preliminar de 2014 se designó a un grupo de cuatro expertos de distintas nacionalidades europeas<sup>32</sup> que visitaron España entre el 10 y 14 de julio de 2013, y que mantuvieron entrevistas con representantes de distintas autoridades del Estado, entre las que figuraron representantes del Ministerio de Justicia, del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, del Consejo Fiscal, del Centro de Estudios Jurídicos y del Defensor del Pueblo; también mantuvieron encuentros con distintos jueces y fiscales y con representantes de sus asociaciones profesionales, con profesores universitarios, periodistas y miembros de la organización Transparencia Internacional<sup>33</sup>.

Las actividades de investigación del grupo de expertos se llevaron a cabo sobre la base del cuestionario que, tal y como indicamos antes, se aprueba por el plenario del GRECO para cada una de las rondas de investigación y en él que se contemplan las cuestiones a examinar en cada uno de los Estados. La Cuarta Ronda de Evaluaciones contemplaba entre sus objetivos el análisis de los mecanismos de prevención de la corrupción respecto de los Jueces y Magistrados. En concreto en lo relativo a éstos la investigación se centraba fundamentalmente en análisis de los siguientes ámbitos susceptibles de ser foco de corrupción judicial: la selección de Jueces y Magistrados, el desarrollo de la carrera judicial y la promoción, condiciones de

30 GRECO (CONSEJO DE EUROPA), *Informe de Evaluación-España*. Segunda Ronda de Evaluación, GRECO EVAL II Rep (2004) 7E, adoptado por el 23º Pleno del GRECO, 17-20 de mayo de 2005. Puede consultarse en inglés en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)7\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)7_Spain_EN.pdf) (última consulta 10 julio de 2014).

31 Téngase en cuenta que en esta ocasión el GRECO adoptó sendos informes, cada uno de ellos referido a los dos ámbitos objetos de investigación en esta tercera ronda. GRECO (CONSEJO DE EUROPA), *Informe de Evaluación-España. Incriminación. (Tema 1)* Tercera Ronda de Evaluación, GRECO EVAL III Rep (2008) 3E, adoptado por el 42º Pleno del GRECO, 11-15 de mayo de 2005. Puede consultarse en castellano en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3\\_Spain\\_One\\_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_One_ES.pdf) (última consulta 10 julio de 2014). Y también, GRECO (CONSEJO DE EUROPA), *Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España (Tema 2)* Tercera Ronda de Evaluación, GRECO EVAL III Rep (2008) 3E, adoptado por el 42º Pleno del GRECO, 11-15 de mayo de 2005. Puede consultarse en castellano en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3\\_Spain\\_Two\\_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_Two_ES.pdf) (última consulta 10 julio de 2014).

32 Punto 8 del Informe 2014. El Grupo de Expertos que realizó la versión preliminar del Informe 2014 sobre España fueron: D. Yves Marie Doublet, que es el Subdirector de la Asamblea Nacional, Departamento de Contratación Pública y Asuntos Legales (Francia); D. James HAMILTON, antiguo Director del Ministerio Fiscal, Presidente de la Asociación Internacional de Fiscales (Irlanda); D. Hans NELEN, Catedrático de Criminología, Legislación Criminal y Criminología, Universidad de Maastricht (Países Bajos); y D. Djuro SESSA, Juez del Tribunal Supremo (Croacia). Este grupo de expertos contó con el apoyo de Dña. Laura SANZ-LEVIA y D. Yüksel YILMAZ pertenecientes al Secretariado del GRECO.

33 Punto 9 del Informe 2014.



trabajo, gestión de los procesos, principios éticos de la carrera judicial, normas de conducta, resolución de los conflictos de intereses, incompatibilidades, actividades complementarias permitidas, restricciones una vez abandonada la carrera judicial, casos y procedimientos de recusación y abstención, deberes de uso de la información relativa a los procesos, contactos con terceras partes, declaraciones de ingresos y patrimonio, supervisión y control del cumplimiento de los deberes éticos y de la carrera judicial y, finalmente, procesos de formación, concienciación y asesoramiento respecto de la corrupción<sup>34</sup>.

El informe definitivo referido a España fue aprobado por el Pleno del Greco en su sesión de 6 de diciembre de 2013, también se aprobaron en dicha sesión los informes relativos a la Cuarta Ronda relativos a la República Francesa y a la República de Macedonia. En dichos informes se contenían diversas recomendaciones dirigidas a dichos Estados que, en el caso de España, pasamos a analizar detalladamente en el siguiente apartado<sup>35</sup>.

### III. EL CONTENIDO DEL INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE ESPAÑA DE 2014: RECOMENDACIONES PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN EN EL PODER JUDICIAL

El Informe de Evaluación sobre España está dividido en seis apartados, de ellos hemos centrado nuestro análisis en dos: el capítulo IV concerniente a la prevención de la corrupción respecto de los jueces y el capítulo VI referido a las recomendaciones realizadas a España por el GRECO<sup>36</sup>. En concreto nos proponemos relatar aquí detalladamente cuáles son los principales problemas y las principales amenazas de corrupción en el contexto del Poder Judicial identificadas en el Informe, que tal y como ya indicamos, se centran fundamentalmente en el peligro de interferencia en la acción judicial por parte de otros Poderes del Estado y de los partidos políticos. Para ello, tomaremos como punto de partida las recomendaciones que el GRECO ha aprobado para corregir tales problemas y amenazas, en tanto que antes del 30 de

34 GRECO, *Cuestionario sobre la Prevención de la corrupción respecto de los miembros del Parlamento, Jueces y Fiscales*. Cuarta Ronda de Evaluación, GRECO (2012) 22E, aprobado por el 50º Pleno del GRECO, 28 de marzo-1 de abril de 2011, revisado por el 57º Pleno del GRECO, 15 a 19 de octubre de 2012. Puede consultarse en inglés en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/source/Greco%20\(2012\)%2022E%20Questionnaire%20Eval%20IV%20REVISED.doc](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/source/Greco%20(2012)%2022E%20Questionnaire%20Eval%20IV%20REVISED.doc) (última consulta 10 julio de 2014).

35 Punto IV «Cuarta Ronda de Evaluación» del Informe Resumen del 62º Pleno del Greco, celebrado en Estrasburgo del 2 al 6 de diciembre de 2013, GRECO 2013 18E, Puede consultarse en inglés en la siguiente Web oficial del GRECO [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco\(2013\)18\\_Summary%20Report%2062\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco(2013)18_Summary%20Report%2062_EN.pdf) (última consulta 10 julio de 2014).

36 Los seis capítulos que integran el Informe 2014 son: I. Introducción y metodología, II. Contexto, III. Prevención de la Corrupción respecto de los miembros del Parlamento, IV. Prevención de la Corrupción respecto de los Jueces, V. Prevención de la Corrupción respecto de los Fiscales, VI. Recomendaciones y Seguimiento.

junio de 2015, España debe presentar al GRECO un informe sobre desarrollo y la puesta en marcha de las recomendaciones recibidas.

Así, el Informe recomienda a España, en primer lugar, *realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte*; en segundo lugar, *que se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso*; en tercer lugar, *que se adopte y se facilite el acceso al público de un código de conducta para jueces y que se complemente con servicios de asesoría especializados en conflictos de intereses y demás materias relacionadas con la integridad*; y, finalmente, en cuarto lugar, *ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios*<sup>37</sup>.

Aunque, el texto de estas recomendaciones está escrito dentro de las formas clásicas de la «diplomacia» internacional, no puede pasar desapercibido para ningún lector que éstas traen causa en el mal funcionamiento del Estado de Partidos y en las alteraciones que el mismo proyecta sobre la división de poderes; algo que efectivamente se constata al leer el profundidad el Informe; por ello vamos a analizar en mayor detalle a continuación las dos primeras recomendaciones a la luz de lo contenido en él respecto a las mismas; la forma de elección del CGPJ y el método de designación de Jueces para las Altas Magistraturas, dado que entendemos ambas como las más relevantes desde el punto de vista constitucional. Téngase en cuenta también la dimensión constitucional que la doctrina reconoce a el Consejo de Europa y su Derecho<sup>38</sup>, si bien en este caso se trata de recomendaciones que, sin tener naturaleza de normas jurídicas vinculantes, sí pueden encuadrarse entre las disposiciones de «soft law» provenientes de este órgano europeo, en tanto que, recordemos, España tendrá que informar en un futuro próximo al Consejo de Europa sobre los avances realizados respecto de las mismas<sup>39</sup>.

37 Punto VI. «Recomendaciones y Seguimiento» del Informe 2014.

38 HÄBERLE. P.; «Europa como comunidad constitucional en desarrollo» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. N°1 Enero-Junio 2004: «En mi opinión, Europa vive ya bajo un conjunto de constituciones parciales escritas y no escritas que quizás necesita hoy un paso adelante, con el que se reafirmaría también la especial aptitud constitucional de la Unión Europea discutida en Alemania. De antemano hay que diferenciar entre el Derecho europeo en sentido estricto y en sentido amplio. Aquel está integrado por los Tratados de la CE/UE, éste por el Consejo de Europa (actualmente con 45 miembros), ante todo el CEDH y la OSCE (actualmente 55 miembros). Europa en sentido amplio tiene fronteras flexibles y horizontes abiertos.»

39 SALVADOR, M.; «Derecho Constitucional comparado en el contexto de la integración supranacional y la globalización», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 21, 2008, p. 395: «Se trata de cambios relativos a la estructura misma del derecho, que se ha abierto a principios, convenciones, recomendaciones... expresiones de voluntad de los órganos del Estado, de organismos internacionales, y de los propios privados, que han adquirido una fuerza vinculante de la que anteriormente carecían en los sistemas jurídicos continentales. En este sentido, el derecho tiende a convertirse en lo que Zagrebelsky ha llamado un *diritto mite* (derecho dúctil), un Derecho en el que la norma-regla se sustituye por la norma-principio, un Derecho de principios propio de las sociedades pluralistas actuales. En el mismo sentido, estamos asistiendo al

## 1. Revisión de la forma de elección del Consejo General de Poder Judicial

La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial ha sido una cuestión conflictiva en el desarrollo de nuestro Texto Constitucional que incluso recientemente ha dado lugar a situaciones tan exóticas como la Ley Orgánica Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial<sup>40</sup>. La Constitución contempla en el apartado 3 de su artículo 122 que el CGPJ estará compuesto por doce Jueces y Magistrados de todas las categorías, a los que se añaden otros ocho miembros, elegidos, de los cuales cuatro son propuestos por Congreso y cuatro por el Senado por mayoría de tres quintos de sus miembros, de entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio de su profesión. A estos miembros se añade además su Presidente, que será el Presidente del Tribunal Supremo y que es elegido por los propios miembros del Consejo General del Poder Judicial.

La Norma Constitucional deja, por tanto, cierto margen al legislador, en tanto que se refiere a un ulterior desarrollo por ley orgánica, para determinar la forma de elección de los miembros del Consejo, fundamentalmente respecto de los doce que se eligen de entre Jueces y Magistrados, también conocidos como los vocales del turno de Jueces o turno judicial.

En un primer desarrollo legislativo se optó por que solo los propios Jueces y Magistrados pudieran participar en la elección de dichos doce miembros, según se recogía en la Ley Orgánica 1/1980<sup>41</sup>. Dicho sistema dio como resultado, tal y como reconoce el propio informe<sup>42</sup> y también la doctrina, un Consejo General del Poder Judicial de claro y evidente signo conservador<sup>43</sup>. Ante esta situación se produjo una reforma del sistema de elección en 1985 con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en virtud de dicha Ley de los doce Magistrados y Jueces del Consejo, seis serían elegidos por el Congreso de los Diputados y seis por el

*avance de lo que los internacionalista llaman el soft law, un derecho en el que la norma se transforma en recomendación o invitación (...)]*

40 BOE nº 88 de 12 de abril de 2013. En virtud de esta Ley se suspendía la aplicación del proceso de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial en tanto que se aprobaba su modificación.

41 Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, publicada en el BOE nº 11 de 12 de enero de 1980. En los artículos 12 y siguientes se recoge el procedimiento de elección mediante voto a través de un sistema electoral mayoritario corregido para permitir la representación de un sector minoritario. Este proceso de elección fue desarrollado mediante el Acuerdo de 6 de octubre de 1982, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, publicado en el BOE nº 282 de 24 de noviembre de 1982, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en concreto sus artículos 25 y siguientes.

42 Punto 75 del Informe 2014.

43 NIETO, A., *El desgobernismo judicial*, op. cit., p. 26: «El primer episodio fue la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial que, dejando a un lado las cuestiones sustanciales, fue derecha al grano, a saber, quién iba a controlar los jueces. La victoria fue inequívocamente corporativa, puesto que el gobierno de la Administración de Justicia se encomendó a un órgano colegiado —legalmente irresponsable— dominado por los propios Jueces y, más precisamente todavía, por una mayoría de jueces de tendencia conservadora».

Senado, en ambos casos por una mayoría de tres quintos<sup>44</sup>. Recordemos aquí que también corresponde por mor de la Constitución a las Cámaras parlamentarias la elección de los otros seis miembros del Consejo, los del turno de juristas. Así, esta reforma condujo indefectiblemente a una colonización del Consejo General del Poder Judicial por parte de los partidos políticos y a la consiguiente politización del órgano, en tanto que, tal y como advirtió el propio Tribunal Constitucional<sup>45</sup>, el CGPJ aparecería finalmente escorado hacia uno y otro signo político, en función de la mayoría parlamentaria existente en cada momento y de los correspondientes acuerdos de reparto que, en su caso, alcanzaran los partidos políticos en ellas representados<sup>46</sup>.

Posteriormente a la reforma de 1985 se realizaron diversos cambios de menor entidad, concretamente en 2001. En virtud de esta reforma la elección de los doce Magistrados y Jueces seguía correspondiendo en última instancia al Congreso<sup>47</sup> y al Senado<sup>48</sup> —o, lo que es casi lo mismo, a los partidos políticos—; si bien se daba entrada y participación en el proceso a los Jueces y Magistrados, en tanto que a éstos, bien a través de sus asociaciones profesionales bien mediante el aval directo de los propios Jueces o Magistrados, se les asignaba la función de proponer a los candidatos a miembros del CGPJ, hasta un total de treinta y seis, de entre los cuales Congreso

44 Art. 112, en su redacción original, de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, publicada en el BOE nº 157 del 2 de julio de 1985: «1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado. 2. Cada Cámara elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro Vocales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión, procediendo para ello según lo previsto en su respectivo Reglamento. 3. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo.»

45 F.J. Décimo tercero de la STC 108/1986 de 29 de julio: «Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en este, atiendan solo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de estos. La lógica del Estado de Partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución.»

46 NIETO, A.; *El desgoberno judicial*, op. cit., p. 26: «Llegados los socialistas al poder tuvo lugar una segunda batalla en la que el campo quedó a favor de ellos: la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 sustituyó el sistema corporativo de la elección de jueces por otro rigurosamente político, de tal manera que a partir de entonces los miembros del Consejo General del Poder Judicial serían designados en su integridad por las Cortes, y como éstas eran socialistas el Consejo se adaptó al emblema del puño y la rosa. Pero luego vinieron otras elecciones y, siguiendo las mismas reglas del juego, las Cortes populares permitieron que en el Consejo se instalaran los hombres de la gaviota, que hicieron suyo aquel nido de poder y de control».

47 Art. 205 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en su redacción dada por la Reforma del Reglamento del Congreso de 27 de junio de 2001, BOE nº 156 de 30 junio.

48 Art. 184 del Reglamento del Senado, en su redacción dada por la Reforma del Reglamento del Senado de 27 de junio de 2001, BOE nº 155 de 29 junio.

y Senado elegirían definitivamente a los doce miembros correspondientes<sup>49</sup>. Como se ve esta nueva regulación daba cierto juego a Magistrados y Jueces, dejando eso sí en una posición de cierta preponderancia a las asociaciones profesionales frente a aquellos Magistrados y Jueces que no estaban alineados en ninguna; sin embargo, mantenía en la práctica la última decisión respecto a los nombramientos en manos de los partidos políticos<sup>50</sup>; algo que incluso los propios Jueces y Magistrados entrevistados para la elaboración del informe manifestaron al Grupo de expertos del GRECO<sup>51</sup>.

Finalmente nos encontramos con la reciente reforma de 2013, cuya aprobación final tuvo lugar en junio de 2013, muy poco antes de que se produjera la visita en julio del grupo de expertos<sup>52</sup>. Esta última modificación, contenida en el artículo 557 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mantiene la elección del los miembros del turno de Jueces por parte de las Cortes Generales; de forma que a través de ellas se continúa haciendo posible la «politización» del Consejo, en tanto que cada una de la Cámaras debe elegir a diez vocales (cuatro del turno de juristas de reconocido prestigio y seis del turno de Jueces, respectivamente) por una mayoría de tres quintos. Si bien es cierto que se ha modificado el sistema de selección de candidatos del turno de jueces, facilitando que se presenten Jueces y Magistrados que no pertenecen a asociaciones, en tanto que, en principio, cualquier Juez o Magistrado que esté en servicio activo podrá ser candidato, siempre y cuando tenga el aval de otros veinticinco jueces o bien venga avalado por una asociación judicial.

Tal y como el GRECO ha indicado en su Informe de 2014, el mantenimiento de un modelo de nombramiento de miembros del Consejo General del Poder Judicial directamente intervenido por el Parlamento continúa suponiendo una evidente amenaza de seria de politización de este órgano y, por tanto, un potencial foco de corrupción<sup>53</sup>.

Es por ello que el Informe recuerda a España que existen distintas recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa que exhortan encarecidamente a que, al menos, la mitad de los miembros de los Consejos de Gobierno del Poder Judicial de los Estados miembros sean elegidos directamente por los propios Magistrados y Jueces de entre ellos, debiéndose respetar en su caso la pluralidad

49 Art. 112, en su redacción dada por Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, publicada en BOE nº 155 de 29 de junio. Art. 205 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

50 GARCÍA COSTA, F.M., «Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial», en *Anales de Derecho*, nº 26, p. 436 y ss. El autor examina en detalle esta reforma de 2001 y sus implicaciones.

51 Punto 76 del Informe 2014.

52 Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, publicada en el BOE nº 155 de 29 de junio.

53 Punto 78 *in fine* del Informe 2014: «El EEG indica además que la creación de consejos judiciales tiende por lo general a salvaguardar mejor la independencia del Poder Judicial, en apariencia y en la práctica, siendo el resultado en España el opuesto según lo demuestra la constante inquietud pública en este ámbito. Esto resulta especialmente peligroso cuando los casos que implican corrupción política van en aumento».

existente en la carrera judicial<sup>54</sup>. También se hace eco el informe de las críticas surgidas respecto a que tras la reforma de 2014 solo cinco de los veinte vocales del Consejo lo son a tiempo completo, ya que algunos sectores de la carrera judicial consideran tal situación como contraria a la independencia del órgano. Así, finalmente, el Informe constata que la última reforma conlleva el mantenimiento de la politización que el órgano de gobierno de los Jueces lleva sufriendo desde la reforma de 1985 y, además, ésta ha producido un descontento muy extendido entre los miembros de la carrera judicial; por todo ello, insta a España a evaluar la posibilidad de una nueva reforma que ponga fin a los problemas indicados a fin de evitar la corrupción de esta Institución, dado que por ella pasan algunas de las decisiones más trascendentes de la judicatura como las relativas a la inspección, a la disciplina y a los nombramientos de Jueces para Altas Magistraturas, hecho este último que veremos en detalle a continuación<sup>55</sup>.

## 2. Revisión del método de designación de Jueces para las Altas Magistraturas

El segundo de los focos de corrupción, a nuestro juicio más relevante de los identificados por el Informe 2014 del GRECO, es el relativo a la elección y el nombramiento de Jueces y Magistrados para las Altas Magistraturas; en tanto que el Grupo de Expertos detectó que en dicho ámbito se producía, al igual que en la elección de los miembros del CGPJ, una indeseable influencia de los partidos políticos. Hay que destacar que tal y como señala el Informe expresamente el acceso a la carrera judicial en España es uno de los más duros de toda Europa y que el mismo está diseñado de forma transparente y objetiva<sup>56</sup>. Sin embargo, se advierte expresamente en el propio Informe que debe quedar el problema de politización de la judicatura se produce dentro del sistema de promoción de los Jueces a determinados puestos en las Altas Magistraturas, tales como Presidencias de Audiencias Provinciales, de Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. Estos altos cargos judiciales son nombrados discrecionalmente por el Consejo General del Poder Judicial<sup>57</sup>, y en tanto que se considera que este órgano está politizado, tal y como vimos antes, dicha sospecha de influencia política se proyecta también a los nombramientos que efectúa el Órgano de Gobierno de los Jueces<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Art. 27 de la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, adoptada en su 101ª Sesión el 6 de noviembre de 1997, adoptada el 17 de noviembre de 2010. En este sentido en el Informe 2014 también se hace mención a la Opinión nº 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces que más allá de lo indicado por el Comité de Ministros defiende, de forma claramente judicial-corporativa, que el ni el Parlamento ni el Gobierno del Estado deben intervenir en modo alguno en la elección de los miembros de los Consejos del Poder Judicial.

<sup>55</sup> Punto 80 del Informe 2014.

<sup>56</sup> Punto 85 del Informe 2014.

<sup>57</sup> Art. 559.4 de la LOPJ.

<sup>58</sup> Punto 88 del Informe 2014: «(...) se plantearon preguntas sobre una posible mayor discrecionalidad del CGPJ en las promociones de algunas categorías de magistrados/jueces de mayor rango (...) y la posibilidad de interferencia política en dichas promociones, que podrían no estar llevándose a cabo de forma totalmente transparente. Se han emitido

A este respecto el Informe recuerda a España que la promoción de Jueces y Magistrados debe someterse a procedimientos de máxima transparencia y estar en todo caso libre de cualquier tipo de injerencia por parte de los partidos políticos. También señala el Informe que cualquier tipo de promoción de Jueces y Magistrados debe basarse siempre en criterios objetivos, públicos y preestablecidos, tal y como está contemplado en las Recomendaciones del Consejo de Europa a sus Estados miembros<sup>59</sup>. En este sentido el Informe reconoce la existencia del Reglamento de 2010 sobre la provisión de plazas de nombramiento discrecional en órganos judiciales, en el que se contienen una serie de criterios formales y materiales que deben guiar dichos procedimientos<sup>60</sup>. Sin embargo, no considera que la existencia del mismo sea suficiente para garantizar la despolitización de dichos nombramientos, por lo que el Informe insta no solo a una mayor clarificación de los mismos sino también a que éstos sean recogidos de forma clara y precisa por una norma de rango legal. En cualquier caso, esta recomendación de que las promociones se regulen por Ley, aunque aparentemente aspira a introducir una mayor legitimación democrática y objetivización del proceso, parece albergar en sí cierta contradicción; pues no se puede afirmar rotundamente que el Poder Judicial debe ser totalmente independiente de los partidos políticos y después señalar que sean indirectamente éstos, a través de una ley aprobada en las Cámaras, quienes determinen las normas y criterios de promoción interna; en tanto que podría darse el caso de que la regulación efectivamente aprobada contuviera ciertos sesgos políticos en función de la mayoría política existente. En todo caso no es un problema fácil de resolver pero en el que España debe trabajar según nos mandata el GRECO<sup>61</sup>.

Finalmente, debemos apuntar también aquí, aunque el GRECO no lo recoge en su informe, un problema derivado de la interferencia política en el nombramiento de las Altas Magistraturas Judiciales, el problema del aforamiento. Como se sabe, y públicamente se debate y critica, existen ciertos cargos políticos que se encuentran aforados; es decir, que en caso de tener que ser juzgados su correspondiente proceso será visto y tramitado por un órgano judicial determinado, normalmente una Alta Magistratura<sup>62</sup>. Esta previsión legal del aforamiento, en relación con las

*críticas a este respecto tanto por parte de la sociedad civil como de los propios jueces: existe la impresión de que mientras la judicatura es independiente en su base, se politiza en la cima en sus órganos de gobierno, por ejemplo, el CGPJ y los altos cargos de la judicatura».*

59 Arts. 44 y ss. de la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, adoptada en su 101ª Sesión el 6 de noviembre de 1997, adoptada el 17 de noviembre de 2010.

60 Reglamento 1/2010 de 25 de febrero de 2010 que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales. Aprobado por acuerdo del Pleno del Poder Judicial de 25 de febrero de 2010, BOE nº 56, de 5 de marzo de 2010.

61 Punto 89 del Informe 2014: «El GRECO recomienda que se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, jueces, presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso».

62 Vid., por ejemplo, Arts. 56 y 57 de la LOPJ, sobre los aforados ante el Tribunal Supremo.

observaciones hechas por el GRECO de politización de los nombramientos de los Altos Magistrados, contribuye a extender la sospecha de corrupción en ciertos ámbitos de la actividad del Poder Judicial, en tanto que es ciertamente indeseable que los partidos políticos puedan tener que ver de alguna manera, por remota que ésta sea, en el nombramiento y designación de los jueces que, en su caso, podrían tener que llegar a juzgar a sus miembros, en tanto que responsables políticos, más si cabe en un entorno como el actual donde los casos de corrupción política son el pan nuestro de cada día.

### 3. Otras recomendaciones

Además de las dos anteriores recomendaciones realizadas por el GRECO que, a nuestros juicios, son las de mayor relevancia constitucional, también se contienen en el Informe otras de menor calado pero que merecen si quiera una breve mención al ser igualmente significativas en aras de luchar contra la corrupción en la judicatura.

Así, se recomienda por el GRECO la adopción de un código público de conducta para los Jueces y Magistrados. Tal y como el Informe constata, los Jueces españoles han contribuido en buena medida a la elaboración de códigos deontológicos judiciales en Latinoamérica, sin embargo aún no se ha aprobado una norma de este estilo en España<sup>63</sup>.

En relación con este código de conducta se insta también a poner en marcha la obligación de que Jueces y Magistrados presenten una declaración de intereses económicos, que debería ser tanto o mas exhaustiva cuanto mayor fuera la jerarquía del Juez, de modo que ésta permitirá un control de los posibles conflictos de intereses en los que los miembros de la judicatura pudiera incurrir al ocuparse de determinados asuntos<sup>64</sup>.

En este sentido y como medida complementaria de las dos anteriores también se insta a nuestro Estado a poner en marcha servicios especializados en orden judicial para asesorar a Jueces y Magistrados sobre conflictos de intereses que pudieran existir, en su caso, y a los que éstos puedan dirigirse para aclarar cualquier posible duda en este sentido.

Por otra parte, también se hacen referencias en el Informe a que sería recomendable avanzar en una mayor autonomía presupuestaria del Poder Judicial, para garantizar una mayor independencia del mismo, en tanto que esta función presupuestaria está atribuida al Ministerio de Justicia<sup>65</sup>.

Finalmente, y para concluir este apartado, destacamos también la recomendación que hace el GRECO para que los plazos de prescripción de los procedimientos disciplinarios contra Jueces y Magistrados se amplíen mas allá de los seis meses que en la actualidad se contemplan;<sup>66</sup> pues la brevedad de dicho plazo ha conducido en

63 Punto 101 del Informe 2014.

64 Punto 109 del Informe 2014.

65 Punto 81 del Informe 2014.

66 Art. 425.6 de la LOPJ: «La duración del procedimiento sancionador no excederá de seis meses. Cuando, por razones excepcionales, se prolongase por mayor plazo, el instructor delegado deberá dar cuenta cada diez días del estado de su tramitación y de las circunstancias que impiden su conclusión a la autoridad que hubiere mandado proceder.»



ocasiones a la no imposición de las sanciones correspondientes al haberse superado ese plazo de seis meses para la realización del preceptivo proceso disciplinario<sup>67</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

El Informe 2014 del GRECO ha venido ha señalarnos algo que ya sabíamos, que el Poder Judicial en España, concretamente sus Órganos de Gobierno y las más Altas Magistraturas Judiciales, se encuentran tristemente influidas por los Partidos Políticos. Sin embargo, el hecho de que sea el Consejo de Europa el que nos lo recuerde debería sonrojarnos y llevarnos efectivamente a replantear esta situación de un modo serio y riguroso a fin de que se elimine cualquier sospecha de intervención partidista en la Justicia, empezando, tal y como dice el Informe, por modificar la forma de elección de los Vocales del Consejo del Poder Judicial y también de aquellos que han de desempeñar las Altas Magistraturas Judiciales.

Actualmente está sobre la mesa una importante reforma de nuestro Poder Judicial, en tanto que ya existe desde abril de 2014 un extenso Anteproyecto de Reforma de la LOPJ aprobado por el Consejo de Ministros. A ello se suma el hecho de que existen también claros vientos de cambio en lo que a nuestra Constitución se refiere. Por ello no debíamos desaprovechar la oportunidad para trabajar en una regulación que confiera mayor independencia del Poder Judicial, a la luz de las recomendaciones hechas por el GRECO, a fin de, en primer lugar, prevenir y luchar de forma efectiva contra la corrupción, lacra que lastra gravemente nuestra sociedad y nuestro sistema político, y, en segundo lugar, perfeccionar con ello nuestra separación de Poderes y la función judicial y, por tanto, también la propia Constitución del Estado.

\*\*\*

*TITLE: Report of Group of States against Corruption of Council of Europe about corruption prevention in Spain (2014): judiciary aspects.*

*RESUMEN: Este trabajo analiza el Informe del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa sobre la prevención de la corrupción en España y se centra en el estudio de sus aspectos judiciales. El informe advierte sobre los peligros de la corrupción en los Órganos de Gobierno del Poder Judicial y en las Altas Magistraturas Judiciales causadas por la interferencia política.*

*ABSTRACT: This paper analyses the Report of Group of States against Corruption of Council of Europe about corruption prevention in Spain and it is focused on the study of its judiciary aspects. The Report advises about the dangers of corruption in the Organs of Judiciary Government and High Judges Levels caused by the political interference.*

*PALABRAS CLAVE: Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, GRECO, corrupción, división de poderes, equilibrios y balances, Poder Judicial, España.*

*KEY WORDS: Group of States against Corruption of Council of Europe, GRECO, corruption, division of powers, checks and balances, Judiciary Power, Spain.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 01.06.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2014

67 Punto 116 del Informe 2014.

